Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 399

Wijziging van de Zorgverzekeringswet in verband met de elektronische zorgpolis

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING[1]

1. Aanleiding

Het verstrekken van digitale zorgpolissen is reeds mogelijk. Ingevolge artikel 156a, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) dient de verzekeringnemer hiervoor wel uitdrukkelijk toestemming te geven. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor 2013 is de motie Dijkstra (D66) over de digitale polis ingediend.[2] In de motie wordt de regering verzocht de wet zodanig aan te passen dat de digitale zorgpolis de standaard wordt, tenzij de verzekeringnemer hiermee uitdrukkelijk niet instemt. Indiener van de motie geeft aan dat zorgverzekeraars door de huidige regelgeving miljoenen euro's uitgeven aan papieren polissen en poliswijzigingen en deze handelwijze het milieu onnodig belast. Voornoemde motie is door de Tweede Kamer aangehouden.[3] In antwoord op de motie heeft de Minister van VWS de Tweede Kamer toegezegd de mogelijkheid van een standaard digitale zorgpolis te gaan verkennen.

2. Huidige wettelijke regeling

Boek 7, Titel 17, van het Burgerlijk Wetboek (BW) stelt regels voor het algemeen verzekeringsrecht. Op grond van artikel 7:932, eerste lid, BW jo. artikel 9, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet (Zvw) is een zorgpolis een onderhandse akte. Blijkens artikel 156 Rv is een akte bestemd om dwingend bewijs te leveren tussen partijen. Bijgevolg worden wettelijke eisen gesteld aan een onderhandse akte, zoals een digitale zorgpolis. Een digitale zorgpolis dient ingevolge artikel 156a, eerste lid, Rv te worden opgemaakt op zodanige wijze dat het de verzekeringnemer in staat stelt om de inhoud van de akte op te slaan op een wijze die deze inhoud toegankelijk maakt voor toekomstig gebruik gedurende een periode die is

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.
[2] Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XVI, nr. 67.
[3] Handelingen II 2012/13, nr. 33, item 9, blz. 20–24.

kst-34399-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

afgestemd op het doel waarvoor de akte bestemd is en die een ongewijzigde reproductie van de inhoud van de akte mogelijk maakt. Voorts schrijft artikel 7:932, eerste lid, BW voor dat een verzekeraar een polis afgeeft waarin de verzekeringsovereenkomst is vastgelegd. Als dit een digitale polis is, dan dient deze te zijn voorzien van een elektronische handtekening die voldoet aan de eisen als bedoeld in artikel 3:15a, tweede lid, BW.
Op grond van artikel 156a, tweede lid, Rv dient de polis schriftelijk aan de verzekeringnemer te worden verschaft. Verstrekking op een andere wijze dan bij geschrift kan ingevolge artikel 156a, tweede lid, Rv slechts met uitdrukkelijke instemming van degene aan wie de polis moet worden verschaft. De eis van toestemming moet nadrukkelijk onder de aandacht van de verzekeringnemer worden gebracht.[4]

3. Inhoud wetsvoorstel

Gezien de vereiste uitdrukkelijke instemming van de verzekeringnemer, biedt de huidige regelgeving voor zorgverzekeraars geen ruimte voor het standaard verstrekken van een digitale zorgpolis. Door aanpassing van artikel 9 Zvw wordt voorzien in deze mogelijkheid. In het nieuwe artikel 9, vierde lid, Zvw wordt, net als in artikel 156a Rv, met «een andere wijze dan bij geschrift» gedoeld op de elektronische vorm. Deze formulering wordt in dezelfde zin gehanteerd in artikel 7:932 BW, dat een elektronische handtekening vereist voor de polis. Aldus wordt het mogelijk gemaakt de verzekeringnemer een elektronische polis van de zorgverzekering te verstrekken. De verzekeringnemer kan echter uitdrukkelijk te kennen geven geen digitale zorgpolis te wensen.
Derhalve wordt de situatie van «elektronisch, mits toestemming» vervangen door «elektronisch, tenzij bezwaar». Onderhavig wetsvoorstel regelt eveneens dat het bewijs van het einde van de zorgverzekering als bedoeld in artikel 9, tweede lid, Zvw standaard digitaal kan worden verstuurd.

Het voorgestelde «elektronisch, tenzij» is wenselijk omdat de praktijk zich dusdanig aftekent dat verzekeraars een digitale zorgpolis aanbieden en steeds meer mensen daarvoor opteren. Met dit wetsvoorstel wordt deze tendens in juridische termen vertaald. Bovendien gaat het gepaard met een kostenbesparing ten gunste van zorgverzekeraars. Een bijzonder regime voor de zorgpolis is gerechtvaardigd gezien artikel 7:932, eerste en tweede lid, BW jo. 9, eerste lid, Zvw. Op grond daarvan zijn zorgverzekeraars wettelijk verplicht jaarlijks een zorgpolis te verstrekken. Deze verplichting hangt samen met het feit dat het met het oog op transparantie voor verzekeringnemers wenselijk is dat ieder jaar een bijgewerkte polis wordt verstrekt.[5] Immers kan de inhoud van de zorgverzekering per jaar verschillen.

4. Uitvoerbaarheid

Uit artikel 7:932, eerste lid, BW volgt dat de zorgpolis moet worden afgegeven door de zorgverzekeraar. Dit geldt ook voor een digitale zorgpolis. Van deze verplichting kan de zorgverzekeraar niet afwijken (artikel 7:943, eerste lid, BW). De verplichting tot afgifte strekt ertoe dat de verzekeringnemer steeds ten volle kan beschikken over een schriftelijk bewijs aangaande de inhoud van de verzekeringsovereenkomst. De term «afgeven» duidt in het normale spraakgebruik op een langs conventionele weg versturen van een op papier bestaand stuk. Overwogen zou kunnen worden om de term «afgeven» te vervangen door een andere term die

[4] Kamerstukken II 2007/08, 31 358, nr. 3, blz. 5.
[5] Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3, blz. 99.

meer geënt is op het elektronische verkeer. Bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van de digitale zorgpolis in de digitale applicatie van de verzekeraar (de persoonlijke mijn-omgeving van de verzekeringnemer), waar de verzekeringnemer de digitale polis vervolgens kan «ophalen» en kan opslaan op een wijze als bedoeld in artikel 156a, eerste lid, Rv. Nu het goed beschouwd om synoniemen gaat, ligt het meer voor de hand om de term «afgeven» in een tijd van toenemende digitalisering in ruime zin op te vatten. Van «afgeven» als bedoeld in artikel 7:932, eerste lid, BW zal dan ook sprake zijn als de zorgpolis ter beschikking wordt gesteld aan de verzekeringnemer. De verzekeringnemer moet in dat geval wel in kennis worden gesteld van het moment waarop de zorgpolis voor hem beschikbaar komt binnen deze applicatie, zodat hij de zorgpolis kan inzien en downloaden.
De digitale zorgpolis dient conform artikel 7:932, eerste lid, BW te zijn voorzien van een elektronische handtekening als bedoeld in artikel 3:15a, tweede lid, BW. Deze gekwalificeerde elektronische handtekening wordt door speciale certificatiedienstverleners verstrekt.

5. Consultatie partijen

Per brief van 13 mei 2013[6] heeft de Minister van VWS de Tweede Kamer geïnformeerd over het positieve advies voortkomend uit de consultatie van betrokken partijen. Zowel de leden van Zorgverzekeraars Nederland (ZN) als de leden van de Vereniging van regionale zorgverzekeraars (VRZ) hebben aangegeven positief te staan tegen de invoering van een standaard digitale zorgpolis. De Nederlandse Patiënten Consumentenfederatie (NPCF) sluit zich hierbij aan. NPCF geeft wel twee aandachtspunten mee. Invoering van deze optie mag er volgens NPCF niet toe leiden dat de informatieverstrekking door zorgverzekeraars over (niet-) gecontracteerde zorg verslechtert. Ook wijst NPCF erop dat verzekeraars geen extra kosten in rekening mogen brengen bij verzekeringnemers die gebruik willen maken van de mogelijkheid van een papieren zorgpolis.

6. Gevolgen voor verzekeringnemers

De verzekeringnemer hoeft met dit wetsvoorstel niet meer zelf uitdrukkelijk aan te geven dat hij een digitale zorgpolis wenst te ontvangen. Zijn zorgpolis staat voortaan automatisch voor hem klaar in de beveiligde mijn-omgeving op de website van zijn zorgverzekeraar (of een andere beveiligde digitale applicatie).[7] De zorgverzekeraar kan de zorgpolis eventueel (aanvullend) in een pdf-bestand per e-mailbericht aan de verzekeringnemer ter beschikking stellen. Uit de fraudetoets die is uitgevoerd blijkt echter dat die werkwijze een verhoogd risico op identiteitsfraude (frauduleuze declaraties na valse aanmelding) met zich meebrengt. Het ter beschikking stellen van de zorgpolis in de mijn-omgeving strekt derhalve tot de aanbeveling. De zorgverzekeraar moet de verzekeringnemer in kennis stellen – bijvoorbeeld per e-mailbericht – van het moment waarop zijn zorgpolis in de mijn-omgeving beschikbaar is.

De zorgverzekeraar informeert (potentiële) verzekeringnemers over de digitalisering van de zorgpolis en de mogelijkheid om te opteren voor een zorgpolis op papier. Dat kan bijvoorbeeld bij de jaarlijkse aanbieding van de zorgverzekering. Bij het sluiten van de zorgverzekering kan de

[6] Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XVI, nr. 147.
[7] Indien de verzekeringnemer zijn zorgpolis wil inzien in zijn mijn-omgeving, zal hij behalve zijn zorgpolis ook gemakkelijk andere relevante informatie – zoals gemaakte zorgkosten – kunnen raadplegen die binnen deze omgeving is geplaatst. Voor toegang tot de mijn-omgeving moet de verzekeringnemer inloggen met zijn persoonlijke DigiD of andere toegangsinstrumenten.

verzekeringnemer de gegevens verstrekken die de verzekeraar nodig heeft voor het ter beschikking stellen van de digitale zorgpolis. Bij bestaande verzekeringnemers kunnen zorgverzekeraars de benodigde gegevens op een andere wijze opvragen. Wanneer die gegevens voor de zorgverzekeraar niet beschikbaar zijn, is het vanuit praktisch oogpunt onmogelijk de zorgpolis digitaal beschikbaar te stellen aan de verzekeringnemer. In voorkomend geval zal de zorgverzekeraar de zorgpolis op papier moeten afgeven.

Voor verzekeringnemers die een papieren zorgpolis wensen, blijft die mogelijkheid bestaan. Deze voorkeur moeten zij wel eenmalig uitdrukkelijk bij hun zorgverzekeraar kenbaar maken. De wijze waarop de verzekeringnemer te kennen kan geven de polis niet in elektronische vorm te willen ontvangen, is vormvrij en niet gebonden aan enig vereiste. Zorgverzekeraars dienen derhalve bedacht te zijn op bedenkingen van de verzekeringnemer en bij twijfel te verifiëren of de verzekeringnemer inderdaad geen polis in elektronische vorm wenst. Overigens geldt een en ander ook voor de verzekerde wanneer die niet dezelfde persoon is als de verzekeringnemer. Indien het geval zich voordoet dat de verzekerde of de verzekeringnemer opteert voor een zorgpolis op papier, geeft de verzekeraar aan die wens gehoor.

7. Gevolgen voor regeldruk

Dit wetsvoorstel resulteert in structurele lastenverlichting voor zorgverzekeraars. Aangezien ongeveer 73% van de zorgpolissen nu nog op papier wordt verstuurd, kan een groot deel van het aantal zorgpolissen in beginsel worden gedigitaliseerd. Aan ZN is gevraagd cijfers aan te leveren om een inschatting te kunnen maken van de afname van kosten als gevolg van dit wetsvoorstel. Hieruit blijkt dat de lasten per zorgverzekeraar sterk verschillen en het te behalen kostenvoordeel per zorgverzekeraar derhalve varieert. Naar ruwe schatting vallen de kosten voor een digitale zorgpolis gemiddeld 75% lager uit dan voor een papieren zorgpolis. Op basis van een raming van het Zorginstituut zijn ongeveer 13.436.000 mensen premieplichtig. Overeenkomstig artikel 9, eerste lid, Zvw zijn zorgverzekeraars verplicht deze groep jaarlijks een zorgpolis te verstrekken. Derhalve worden er jaarlijks naar schatting in elk geval 13.436.000 zorgpolissen verstrekt (niet gecorrigeerd voor het aantal gezamenlijke zorgpolissen waarbij slechts één van de partners een zorgpolis ontvangt). Voor 73% van deze zorgpolissen – dit komt neer op 9.808.280 zorgpolissen – is een structurele kostenbesparing te verwachten, bestaande uit onder meer een verlaging van de materiaalkosten, drukkosten, portokosten en personeelskosten. Deze kostenbesparing geldt ook voor de naar schatting 642.000 bewijzen van beëindiging van de zorgpolis die jaarlijks op papier worden verstuurd. Enkel op personeelskosten zal in totaal ongeveer ruim € 32 miljoen aan regeldrukkosten kunnen worden bespaard (5 minuten (tijdsbesparing) x € 37 (uurloon) x (9.808.280 (jaarlijkse aantal zorgpolissen) + 642.000 (aantal bewijzen beëindiging polis)).

Dit wetsvoorstel heeft ook een besparing van administratieve lasten voor verzekeringnemers tot gevolg, immers hoeft de verzekeringnemer zijn zorgpolis niet meer fysiek te archiveren. Wanneer alle zorgpolissen worden gedigitaliseerd, bespaart dit verzekeringnemers in totaal ongeveer ruim € 13 miljoen aan regeldrukkosten (5 minuten (tijdsbesparing) x € 15 (omrekenfactor tijdsbesparing burgers) x (9.808.280 (aantal zorgpolissen) + 642.000 (aantal bewijzen beëindiging polis)).
Tot slot heeft het wetsvoorstel mogelijk invloed op het gebruik van de toegangsinstrumenten die zorgverzekeraars hanteren voor beveiliging van de mijn-omgeving. Inloggen met DigiD (met sms-verificatie) is één van de

mogelijke toegangsinstrumenten om de mijn-omgeving adequaat te beveiligen. Iedere zorgverzekeraar kan zelf bepalen welk specifiek toegangsinstrument hiervoor wordt ingezet. Zorgverzekeraars hebben aangegeven geen significante stijging te verwachten in het gebruik van deze toegangsinstrumenten bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Het gebruik van, en daarmee de druk op, deze toegangsinstrumenten zal beperkt toenemen, voornamelijk in het overstapseizoen vanaf half november tot eind december.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers